



**BIG
ROCK 5**

8

**ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ**

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**องค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญ**



?

?

องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ

พศ.ดร.เจนพลา กองยัน¹

การจัดตั้งองค์กรอิสระมีผลเป็นรูปธรรมภายหลังวิกฤติการณ์ทางการเมืองพฤษภาคมปี พ.ศ. 2535 เมื่อเหตุการณ์สงบลง มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปทางการเมือง มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในปี 2539 ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ สสร. มีการศึกษาวิจัยและยกร่างรัฐธรรมนูญโดยออกแบบกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัย การตรวจสอบข้อมูลหรือการตรวจสอบเสนอความเห็นเพิ่มเติมจากระบบปกติที่มีอยู่ในระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเสริมสร้างกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นจึงเป็นมาตรการเสริมกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการที่มีอยู่เดิม (อมร จันทรสมบูรณ์, 2539) โดยเฉพาะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาล ทำให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยระบบมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบคณะรัฐมนตรี ไม่อยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลได้อย่างจริงจัง เนื่องจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นเสียงของฝ่ายรัฐบาล และเป็นสมาชิกในสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันหรือกลุ่มการเมืองเดียวกัน มีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกัน จึงทำให้เกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภาและการทุจริตคอร์รัปชันในทางการเมือง (นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, 2562) จนนำไปสู่แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรใหม่ชื่อว่า “องค์กรอิสระ” อันเป็นแนวคิดใหม่ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เจตนารมณ์เพื่อให้เป็นองค์กรตรวจสอบ ทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมความประพฤติและการกระทำของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งงานของบรรคักดี อูวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง (ม.ป.ป.) ได้สรุปปัญหาของระบบการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2540 เป็นปัญหาหลักใหญ่ 3 ประการดังต่อไปนี้

- 1) การเมืองเป็นเรื่องการชิงอำนาจระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของพลเมือง
- 2) การเมืองและการปกครองมีความไม่สุจริตและความไม่ชอบธรรม
- 3) การเมืองขาดเสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของบ้านเมือง

จากปัญหาดังกล่าว โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรม (จุฬารัตนภาส, 2562) ดังต่อไปนี้

- 1) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจำเป็นต้องมีกลไกที่มีใช้องค์กรตุลาการ
- 2) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจอธิปไตยและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ
- 3) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบที่จะลดและขจัดการฉ้อโกง และเปิดโอกาสให้คนดีมีคุณภาพ มีคุณธรรมเข้าสู่ระบบการเมือง
- 4) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ
- 5) ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ งานของ วิษณุ วัลัญญ (2538) มีข้อเสนอว่า ควรต้องมีการนำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาปรับใช้ให้เป็นกลไกเสริมช่องว่างในโครงสร้างการจัดการองค์กรของรัฐและการบริหารประเทศ เนื่องจากแนวความคิดการจัดองค์กรของรัฐยังยึดติดกับโครงสร้างแบบเดิม ทำให้เกิดความล่าช้ากว่าประเทศอื่น ดังนั้น ควรนำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาปรับใช้ เพื่อทำหน้าที่ดูแล ควบคุม และวางกฎระเบียบให้แก่กิจกรรมหลาย ๆ อย่างภายใต้รัฐที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดให้ยกองค์กรดังต่อไปนี้ให้เป็นองค์กรอิสระเพื่อไม่ให้ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำครอบงำได้แก่

1

คณะกรรมการ
การเลือกตั้ง

2

คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

3

คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน

4

คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง
และวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ

5

คณะกรรมการ
คุ้มครองผู้บริโภค

6

คณะกรรมการ
อาหารและยา

7

คณะกรรมการ
กำกับหลักทรัพย์
และตลาดหลักทรัพย์

8

คณะกรรมการ
สื่อสารแห่งชาติ



สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในอดีต อำนาจอธิปไตยมีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ เป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบและขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุม ครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ การตรวจสอบที่มีอยู่เดิมยังขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง ทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วอาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จึงสมควรแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ โดยกำหนดการควบคุมอำนาจอธิปไตยให้ครบถ้วนทุกด้าน และให้การควบคุมแต่ละด้านมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการให้มีการปฏิรูประบบการเมืองใหม่ให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจอธิปไตยในระบบการเมืองการปกครองที่เคยเป็นอยู่เดิม จึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาปฏิรูปและแก้ไขปัญหาในประเด็นหลัก 3 ประเด็น ได้แก่ การปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และการทำการเมืองให้โปร่งใส

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก จำนวน 8 องค์กร (นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, 2562; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, 2550) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ในทุกมิติ ได้แก่



อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระยังเป็นเป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงจากบุคคลภายนอกได้ง่าย เนื่องจากบางองค์กรขององค์กรอิสระนั้นไม่ได้เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติยกสถานะให้เป็นองค์กรอิสระ ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพ รวมถึงการปรับทัศนคติของบุคลากรให้เข้ากับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ตลอดจนความไม่พร้อมในวิธีการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ทำให้เกิดความอ่อนแอจากการถูกแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล

ต่อมาเกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งต่อมาแปรสภาพเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ได้มีการตรา**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550** ขึ้น รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่มุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการสร้างดุลยภาพของอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในระบบทางการเมือง การกำหนดให้มีการแยกประเภทขององค์กรอิสระ ทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ซึ่งเคยเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปลี่ยนสถานภาพไปอยู่ในประเภทองค์กรตุลาการ ส่วนองค์กรอิสระที่เหลือได้จัดแบ่งใหม่ออกเป็น 2 ประเภท (นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, 2562) ดังนี้

- 1) **องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ** ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 2) **องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ** ประกอบด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรอัยการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



“สำหรับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้แก้ไขกระบวนการสรรหาในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ตัวแทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้เปลี่ยนเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงลดบทบาทของวุฒิสภาในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาสองเท่าให้เป็นการเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาเท่านั้น” (นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, 2562)

การรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ต่อมาประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบขององค์กรอิสระใหม่ที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คือ การกำหนดให้มืองค์กรอิสระเพียง 5 องค์กร ได้แก่

1

คณะกรรมการ
การเลือกตั้ง

2

ผู้ตรวจการ
แผ่นดิน

3

คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ

4

คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน

5

คณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ให้
คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ดำเนินการสรรหาผู้ที่เหมาะสม ได้รับความเห็นชอบ
จากสมาชิกวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
แล้วจึงให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง สำหรับ
การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นไป
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ และการพ้นจากตำแหน่งตามวาระผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
พ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามทั่วไป
ตามมาตรา 216 หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเฉพาะตามมาตรา
222 มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 หรือตามมาตรา 246 วรรคสอง
และตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา 146 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี ให้นำความ
ในมาตรา 208 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา 209
มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

โดยอนุโลม ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 235



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th

โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

